

Landkreistag Brandenburg

- Per E-Mail -

Landkreistag Brandenburg
Postfach 60 10 35, 14410 Potsdam

Ministerium für Infrastruktur
und Landesplanung
Herrn Abteilungsleiter
Egbert Neumann
Henning-von-Tresckow-Straße 2 - 8
14467 Potsdam

Hausanschrift:

Jägerallee 25
14469 Potsdam

Postanschrift:

Postfach 60 10 35
14410 Potsdam

E-Mail:

poststelle@landkreistag-brandenburg.de

Telefon: (03 31) 2 98 74 - 0

Telefax: (03 31) 2 98 74 - 50

Durchwahl:

(03 31) 2 98 74-23

Datum: 2017-10-04

Az.: 37 00-01/Wa/str
(bei Antwort bitte angeben)

texte/ministerien/mil/2017/mil201709.doc

Ihr Schreiben vom
11. Juli 2017

Ihr Zeichen

Netzkonzept für die Landesstraßen des Grünen Netzes in Brandenburg - Umstufungskonzept
hier: Stellungnahme des Landkreistages Brandenburg

Sehr geehrter Herr Neumann,

mit Ihrem o. g. Schreiben haben Sie den Landkreisen und uns das durch das MIL im Jahr 2010 veröffentlichte "Netzkonzept für die Landesstraßen des Grünen Netzes in Brandenburg" zugeschickt. Sie baten darum, Ihnen zu der Untersuchung eine Stellungnahme zukommen zu lassen. Die Einholung von Hinweisen soll zur Vorbereitung der durch Sie beabsichtigten Plausibilitätsprüfung des Netzkonzeptes dienen. Auch soll damit die anzustellende vertiefte Ermittlung der Einstandspflichten zur Abschätzung des Kostenumfanges vorbereitet werden.

Wir greifen Ihr Angebot sehr gerne auf.

Das Projekt einer großangelegten Herabstufung von Landesstraßen sehen wir kritisch. In der Vergangenheit sind vielerorts freiwillige Abstufungsverfahren sehr positiv verlaufen. Wir sind deshalb der Auffassung, dass dieser Gestaltungsansatz weiterhin das Mittel der Wahl ist.

Unbeschadet dessen sind, bevor überhaupt in eine genauere Prüfung zur Umstufung von Straßen eingestiegen werden kann, zwingend konzeptionelle Vorarbeiten zur Klärung der finanziellen Rahmenbedingungen nötig. Es muss sichergestellt werden, dass das Land nicht nur seinen Verpflichtungen aus der Einstandspflicht nachkommt, sondern dass auch die Finanzierung der bei den Land-

kreisen anfallenden Unterhaltungskosten durch das Land sichergestellt wird.

Sollte es tatsächlich zu einem umfassenden Umstufungsprozess kommen, hätte das Land die Straßen vor der Abstufung herzurichten. Dies müsste so geschehen, dass ein Bau- und Erhaltungszustand erreicht wird, der den im Straßengesetz aufgeführten Standards tatsächlich entspricht. Zu oberflächlichen und qualitativ mangelhaften Ertüchtigungen dürfte es nicht kommen.

Im Einzelnen:

A. Konzeptionelle Vorarbeiten zu Fragen der Finanzierung

Am 10. Mai 2017 hat der Landesrechnungshof (LRH) einen Bericht zum Netzkonzept für die Landesstraßen des Grünen Netzes vorgelegt. Der LRH hält dieses Konzept mit der Bewertung zur Abstufung von 2.060 Straßenkilometer für plausibel. Er bemängelt jedoch insbesondere das Fehlen eines Umstufungskonzeptes, das verbindliche Ziele für Abstufungsmaßnahmen enthält und mit einem verbindlichen Finanzierungsplan verbunden ist.

Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die Annahme, dass in Folge einer schnelleren Abstufung der Landeshaushalt entlastet werden würde, da aufgrund des mit der Abstufung verbundenen Baulastwechsels für das Land die Pflicht entfällt, die jeweiligen Straßen zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern. Er geht dabei bei 2.000 km abzustufenden Landesstraßen von einem jährlichen Einsparpotential von 17 Mio. Euro aus. Dieser Annahme liegt ein Kostenansatz von 8.428 Euro pro Landesstraßen-km (ohne Gemeinkosten) zugrunde (S. 17 des Berichts).

Für die im Zuge der Abstufung zu leistende Einstandspflicht geht der LRH von einem Geldbetrag in Höhe von 55 Mio. Euro für 2.000 km abzustufende Straßen aus.

Diese Berechnungen zur Einstandspflicht gehen von wesentlich zu geringen Baukosten aus (1.). Die Überlegungen des LRH, was die Frage der Kosten für die Unterhaltung und Instandsetzung der Straßen angeht, greifen zu kurz (2.). Zur Klärung der finanziellen Rahmenbedingungen ist es deshalb erforderlich, umfassend gutachterlich klären zu lassen, welche einmaligen und laufenden Kosten realistischer Weise im Zusammenhang mit der Abstufung von Straßen anzusetzen sind (3.).

1. Einstandspflicht

Nach § 11 Abs. 4 BbgStrG hat der bisherige Träger der Straßenbaulast dem neuen Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, dass er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten und den notwendigen Grunderwerb durchgeführt hat. Ist eine abzustufende Straße nicht ordnungsgemäß ausgebaut, so hat er dafür nur insoweit einzustehen, als der Ausbauzustand hinter den Anforderungen der künftigen Straßengruppe zurückbleibt.

Bei der Berechnung zur Einstandspflicht verweist der LRH auf die in der Vergangenheit berechnete durchschnittliche Höhe der Einstandspflicht für einen Kilometer abzustufende Landesstraße von 27.556 Euro.

Dass der LRH die Validität der Zahlen selbst bezweifelt, wird auf S. 21 ff. des Berichts deutlich. Aus unserer Sicht sind die Kosten deutlich zu gering angesetzt. Wir gehen davon aus, dass bei der Ermittlung der "Einstandspflicht" in den aufgeführten Fällen unterschiedlichste Faktoren - eventuell auch die sich an eine Abstufung anschließende mögliche Förderung - eine Rolle gespielt haben müssen. Im Sinne einer Konsenslösung wurden in den verschiedenen Einzelfällen Lösungsmöglichkeiten mit dem Ziel einer verbesserten Straßeninfrastruktur entwickelt. In keiner Weise können diese Fälle als Referenz für entstehende Kosten bei der Herrichtung eines Straßenkilometers dienen.

Verlässlicher erscheinen vielmehr die Angaben der Landesregierung in Antwort auf eine Große Anfrage im Jahr 2014 (LT-Drs. 5/8701). In Beantwortung der Frage 54 (S. 29) zu den aktuellen durchschnittlichen Kosten für die grundhafte Sanierung sowie die einfache Sanierung von einem Kilometer Landesstraße in Brandenburg nennt die Landesregierung

- für die einfache Sanierung: ca. 0,2 Mio. Euro/km
- für die grundhafte Sanierung: ca. 0,8 Mio. Euro/km

Stellt man diese Zahlen den Angaben der Landesregierung zum Zustand des Grünen Netzes gegenüber (vgl. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 24. Juli 2017, LT-Drs. 6/7021), ergibt sich folgende überschlägige Rechnung:

- 25 % des Grünen Netzes (= 515 km) befinden sich in einem schlechten Zustand. Hier erscheint zumindest eine einfache Sanierung notwendig: $515 \text{ km} \times 0,2 \text{ Mio. Euro} = \text{ca. } 100 \text{ Mio. Euro}$
- 23 % des Grünen Netzes (= 474 km) befinden sich in einem sehr schlechten Zustand. Hier erscheint eine grundhafte Sanierung notwendig: $474 \text{ km} \times 0,8 \text{ Mio. Euro} = \text{ca. } 380 \text{ Mio. Euro}$

Unterstellt man, dass zumindest ein Großteil dieser knapp 1.000 Kilometer Landesstraßen auch tatsächlich abgestuft werden sollen, so ergeben sich allein danach Kosten einer Einstandspflicht in Höhe von ca. 480 Mio. Euro ergeben. Hinzu käme die Einstandspflicht für die weiteren ca. 1.000 Kilometer.

Zudem ging es bei der Angabe des Landes seinerzeit unseres Erachtens lediglich um die Sanierung einer "herkömmlichen Straße". In den Kosten von 0,2 Mio. Euro bzw. 0,8 Mio. Euro war noch nicht die Herrichtung von Brückenbauwerken oder anderen besonders kostenintensiven Maßnahmen wie beispielsweise der Umbau von Eisenbahnkreuzungs-Bauwerken im Sinne der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung umfasst.

Bereits in dem im Auftrag des MIL im Jahr 2013 angefertigten Gutachten zur "Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg" wurde der Aufwand für die 2.060 km des Grünen Netzes, der ausgehend vom seinerzeitigen Zustand für die Erreichung des Ausbaustandes einer Kreis- bzw. Kommunalstraße erforderlich wäre, grob auf 510 Mio. Euro geschätzt. Dies mag zumindest als Indiz für den Umfang der Problematik gelten. Der LRH verweist zwar in anderem Zusammenhang auf dieses Gutachten, übergeht aber die darin angestellte Kostenschätzung.

2. Kosten für Unterhaltung und Instandhaltung

Auf S. 17 des Berichts werden die Kosten für die Unterhaltung und Instandhaltung mit insgesamt 17 Mio. Euro jährlich angegeben. Insoweit wäre zunächst zu fragen, ob und inwieweit mit diesem Budget tatsächlich die Aufgaben nach § 9 Abs. 1 und Abs. 3 BbgStrG erfüllt werden können.

Vor allem aber hat der LRH bei seinen Ausführungen zu den Unterhaltungskosten einseitig die Entlastung des Landes, aufgrund der wegfallenden Unterhaltungskosten betrachtet. Dass sich spiegelbildlich mit der Abstufung zugleich bei den Landkreisen die Unterhaltungskosten als neue Straßenbaulastträger erhöhen, wurde gänzlich ausgeblendet.

Die Annahme, dass diese Kosten nach einer Abstufung gänzlich entfielen, die Straßen aber dennoch unterhalten würden, ist zumindest zu kurz gedacht. Das Land würde - eine noch vorzunehmende Ertüchtigung der aktuell vielfach maroden Straßen vorausgesetzt - in Kauf nehmen, dass die hergerichteten Straßen mangels ausreichender Finanzierung langfristig erneut verfallen. Eine herzustellende und zu erhaltene gute Straßeninfrastruktur, die für das Land Brandenburg von erheblicher Bedeutung ist und die das Ziel aller handelnden Akteure sein muss, würde nicht erreicht.

Unabhängig davon ist zu konstatieren, dass die Landkreise aufgrund von § 9a Abs. 1 Satz 2 BbgStrG Straßenbaulastträger für die Kreisstraßen sind. Sie sind gesetzlich dazu verpflichtet, alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben im Sinne des § 9 BbgStrG zu erfüllen. Ausweislich des Netzkonzeptes hat das Kreisstraßennetz momentan eine Länge von ca. 3.100 km. Für diese Streckenkilometer trifft die Landkreise aktuell die Unterhaltungslast. Kämen weitere 2.060 km dazu, würde sich das Kreisstraßennetz und damit - überschlagsmäßig auch - der Unterhaltungsaufwand um 40 % erhöhen.

Das Land muss zwingend die (finanzielle) Verantwortung dafür tragen, wenn sich der Umfang der gesetzlich wahrzunehmenden Aufgabe in einer solch drastischen Weise erhöht. Wir halten die Grundannahme des LRH, wonach bei einer Abstufung von Landesstraßen der Landeshaushalt entlastet werden würde, deshalb für falsch.

3. Valide Kostenanalyse notwendig

Die vorgenannten Zahlen können nicht mehr als einen ersten Eindruck über den wirklichen Kostenrahmen vermitteln.

Notwendig ist eine genauere, gutachterliche Untersuchung. Diese sollte die gesamten finanziellen Rahmenbedingungen - und damit auch die landesseitige Sicherstellung der Finanzierung der bei den Landkreisen anfallenden Unterhaltungskosten - untersuchen.

Erst auf der Grundlage einer solchen Analyse ist ein tieferer Einstieg in die Überlegungen zu einem Umstufungskonzept überhaupt erst möglich.

B. Zu überarbeitendes Netzkonzept

Das vorgelegte Netzkonzept wurde im Dezember 2010 veröffentlicht. Die darin angestellten Überlegungen sind entsprechend noch älter. Innerhalb der vergangenen 7 Jahre dürften sich hinsichtlich der Bedeutung und Einordnung der Straßen viele Veränderungen ergeben haben.

Unabhängig davon stellen sich für uns zur vorgelegten Untersuchung vielerlei Fragen.

So wird bei der Darlegung des Findungsprozesses zu den abzustufenden Straßen (S. 31 f. des Netzkonzeptes) ausgeführt, dass die Straßenbauverwaltung Vorschläge von 290 km abzustufenden Landesstraßen unterbreitet hat. Erst in dem darauffolgenden zweiten Schritt wurden weitere 1.770 km abzustufende Straßen ermittelt.

Welche Kriterien für die Vorschläge der Straßenbauverwaltung ausschlaggebend waren bleibt dabei offen. Zu den 1.770 km wird ausgeführt, dass "in Abstimmung mit dem MIL und dem LS [...] festgelegt [wurde], dass Landesstraßen der Anbindung von Gemeindeteilen mit zumindest 500 Einwohnern und Beschäftigten dienen sollen. Die Landesstraßen im Grünen Netz, die dieses Kriterium nicht erfüllen, sollen schrittweise abgestuft werden."

Warum man zu der Entscheidung gelangt ist, die Grenze bei 500 Einwohnern und Beschäftigten zu legen, bleibt ebenfalls unklar. Auch erschließt sich uns nicht, wie sich diese jeweiligen Festlegungen zu den Merkmalen in § 3 BbgStrG verhalten. In dieser Vorschrift sind die entscheidenden Tatbestandsmerkmale für die Einteilung der öffentlichen Straßen enthalten.

Wegen des zentralen Tatbestandsmerkmals der "Verkehrsbedeutung" dürften beispielsweise Straßen, die - auch unter Beachtung der dynamischen Verkehrslenkungen durch Navigationssysteme - mittlerweile bei Staus auf Autobahnen faktisch als Umleitungsstrecken genutzt werden, nicht abgestuft werden.

Nicht zuletzt erscheint es nur konsequent, dass ein Konzept zur Einteilung der öffentlichen Straßen sich mit allen Straßengruppen - also neben Landes- und Kreisstraßen auch mit Gemeindestraßen - auseinandersetzt.

Mit freundlichen Grüßen

im Auftrag



Dr. Wagner